



Peter Johansson

Den politiska moms- debatten i Sverige efter 1990

Ett bidrag till studiet av skattereformers
politiska hållbarhet

Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier 2011:11

ISSN: 1652-120X

ISBN: 978-91-85619-89-4

Peter Johansson

Den politiska momsdebatten i Sverige efter 1990

Ett bidrag till studiet av skattereformers politiska
hållbarhet

*Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier, 2011:11
Working Paper/Institute for Futures Studies, 2011:11*

Stockholm 2011

Peter Johansson. Institute for Futures Studies, Stockholm, Sweden
peter.johansson@framtidssstudier.se

Abstract

This working paper presents a historical study on the Swedish parliamentary debate with the purpose to enhance our understanding of the increasing deviations from the VAT tax-norm during the investigated period of time. The central question concerns why the Swedish Parliament – in contrast to the intentions of the tax reform of 1990/91 - has chosen increased tax rate differentiation over a general reduction of the VAT tax rate. No clear differences are found with respect to the general ambition of political parties to differentiate the tax rate. It is however possible to detect differences with respect both to how political parties have prioritized between different areas of the economy and their arguments for differentiation. This supports a conclusion where politics matter in tax policy and where VAT policy is a contentious matter on how to redistribute resources within the economy. The reason why all parties have promoted differentiation is interpreted and discussed from an institutional point of view. In particular the interplay of the European VAT Directive and rules on how to account for tax expenditures in the budget process are discussed.

Sammanfattning

I studien undersöks den svenska riksdagsdebatten i avsikt att bättre förstå bakgrunden till varför skatteavvikelseerna ökat i momsen under undersökningsperioden. Den centrala frågan rör varför riksdagen föredragit differentierade skattesatser framför en generell sänkning av momsskattesatsen. Studien visar inte att det finns någon tydlig skillnad mellan partierna med avseende på deras benägenhet att differentiera skattesatserna i momsen. Däremot är det möjligt att identifiera skillnader mellan partierna med avseende på vilka områden de prioriterat och hur de motiverat sina förslag. Det talar för att intressepolitik i termer av resursernas fördelning i ekonomin ändå har varit styrande i momspolitik. Skälet till att samtliga partier har föredragit att differentiera momsskattesatsen söks i ett samspel av institutionella villkor. Särskilt framhålls reglerna i sjätte mervärdesskattedirektivet och reglerna för skatteavvikelseernas hantering i budgetprocessen.

Innehåll

Inledning.....	5
Tidigare forskning och studiens angreppssätt	7
Momsen	10
Reformerna och argumenten	13
Inflationsbekämpning	14
Branschstöd	15
Fördelningspolitik.....	17
Jämförelser.....	19
Partipolitiska skillnader och likheter	22
Turistmomsen	23
Matmomsen	24
Kulturmomsen	26
Diskussion av resultaten från historisk-institutionell utgångspunkt.....	27
Avslutning	32
Tabellbilaga	35

Den politiska momsdebatten i Sverige efter 1990

Ett bidrag till studiet av skattereformers politiska hållbarhet

Peter Johansson

Inledning

Det svenska skattesystemets utveckling under efterkrigstiden karaktäriseras av några grundläggande förändringar.¹ I takt med att de totala skatterna och avgifterna steg från 1960-talet fram till 1980-talets inledning förändrades också skattestrukturen. Tyngdpunkten i den totala beskattningen försköts från direkt till indirekt beskattning i takt med att de kollektiva avgifternas andel av de totala skatteintäkterna ökade.² Därtill förändrades utformningen av de enskilda skatterna i återkommande skattereformer. De kom i mindre utsträckning än tidigare att användas som verktyg för omfördelning och ekonomisk styrning, vilket var i linje med internationella trender i skattepolitiken.³ I Sverige uttrycks denna trend kanske bäst i reformeringen av inkomstskatten på 1980- och 1990-talet. I synnerhet inför den stora skattereformen 1990/1991 var skatternas samhällsekonomiska effektivitet ett centralt tema i reformarbetet. Skatternas fiskala roll betonades, vilket tog sig konkret uttryck i minskade marginalsatser i inkomstskatten samtidigt som momsens skattebas breddades och tidigare skattereduktioner slopades.⁴

I jämförande belysning kan det svenska skattesystemet beskrivas som ett karaktäristiskt exempel på hur europeiska välfärdsstater finansierar sina välfärdssystem med relativt stora inslag av indirekta och proportionella skatter, såsom moms och socialavgif-

¹ Studien har möjliggjorts genom stöd från Riksbankens Jubileumsfond. Tack till Peter Melz och Katinka Hort för kommentarer på tidigare versioner av rapporten. Rapportens innehåll är helt mitt ansvar.

² Skatteverket, *Skatter i Sverige: Skattestatistisk årsbok* (Stockholm 2004), s. 26-28. Se även Enrique Rodriguez, *Offentlig inkomstexpansion. En analys av drivkrafterna bakom de offentliga inkomsternas utveckling i Sverige under 1900-talet* (Malmö, 1980), s. 31-40.

³ Se t.ex. Sven Steinmo, "The evolution of policy ideas: Tax policy in the 20th century", *The British Journal of Politics and International Relations*. 5:2 (2003), s. 216-219.

⁴ Jonas Agell, Peter Englund & Jan Södersten, *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform. Bilaga 1 till SOU 1995:104* (Stockholm 1995); Erik Norrman & Charles E. McLure, "Tax policy in Sweden" i Richard B. Freeman, Robert Topel & Birgitta Swedenborg (red.), *The welfare state in transition. Reforming the Swedish model* (Chicago 1997), s. 109-110; Sven Steinmo, *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State* (New Haven & London 1993), s. 186-190.

ter.⁵ I kombination med de offentliga socialpolitiska förmånerna visar sig modellen vara relativt omfördelande. Dessutom har den beskrivits som en robust källa till offentliga intäkter också under perioder av ekonomisk nedgång.⁶ Modellen framställs ibland som ett exempel på att skattestrukturens utformning är viktigare än skattekvotens storlek för ett lands möjligheter att förena höga skatter och ekonomisk tillväxt.⁷

Syftet med den här studien är att öka kunskapen om skatteavvikelseernas ökning i momsen efter skattereformen 1990. Utgångspunkten är att skattestrukturens och de enskilda skatternas förändring kan ses som frukten av hur olika och ibland motstridiga aspekter av beskattning har brutits mot varandra i skattedebatten. De avtecknar på så sätt den politiska majoritetens uppfattning kring vad som är nödvändigt och önskvärt i fråga om skatternas utformning, en diskussion som inbegriper överväganden kring centrala teman som rättvisa, konkurrenskraft och effektivitet. Skatteavvikelser, eller med andra ord skattesubventioner eller skatteutgifter är i detta sammanhang ett kvantitativt mått på avsteg från 1990 års norm för hur momsen borde vara utformad. I artikeln uppmärksammas särskilt att vissa varor och tjänster har belagts med lägre skattesats under undersökningsperioden. Det är en utveckling som strider mot beslutet att alla varor och tjänster skall beskattas med en generell skattesats som efter reformen slutligen sattes till 25 procent.⁸

Skatteavvikelseerna är intressanta eftersom de signalerar att riksdagen har gjort avsteg från de principer om enhetlighet som då var styrande för momsens utformning. De kan sägas uttrycka att skattereformen inte varit politiskt hållbar och de antyder därutöver att det skett en förskjutning i riksdagens bedömning av vad som är effektiv beskattning och huruvida det är möjligt och lämpligt att vidta stödåtgärder i form av riktade skattesänkningar. En nedsättning av momsen i linje med principerna bakom skattereformen hade inneburit att riksdagen sänkt den generella skattesatsen på moms. Det är

⁵ Steinmo (1993), s. 1-4 ; Monica Prasad & Yingying Deng, "Taxation and the worlds of welfare" *Socio-Economic Review*, 7:3 (2009), 351-356; Kimberley Morgan & Monica Prasad, "The Origins of Tax Systems: A French-American Comparison" *American Journal of Sociology*, 114:5 (2009), s. 1350-1357.

⁶ Junko Kato, *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion* (Cambridge 2003), kapitel 1, särskilt s. 39 samt där anförda hänvisningar.

⁷ Peter H. Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* (Cambridge 2004), kapitel 10.

⁸ För genomgångar av utvecklingen efter skattereformen se Riksrevisionen, *Enhetlig beskattning* (RiR 2010:11), kapitel 3; Peter Birch-Sørensen, *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges* (ESO 2010:4), kapitel 3.

dessutom vad som föreslagits i skatteutredningar under undersökningsperioden.⁹ I stället har riskdagen vid flera tillfällen beslutat att momsskattesatsen skall differentieras. I den här studien är frågan hur förändringen skall förstås, vilka var argumenten och vem har drivit frågorna?

Studien bygger i första hand på offentliga utredningar, regeringarnas propositioner och utskottens betänkanden. Materialet gör det möjligt att följa händelseutvecklingen i momsfrågan, att identifiera regeringens politik och oppositionens kritik. Artikeln inleds med en kortfattad bakgrund och genomgång av tidigare forskning och en översiktlig redogörelse av momsen, dess funktionssätt och begreppet skatteavvikelser samt avvikelsernas förändring under undersökningsperioden. Därefter identifieras de politiska beslut som gett upphov till avvikelsernas ökning. Det sker i ett avsnitt som är tänkt att med utgångspunkt i skattens konstruktion ge en systematisk redogörelse för de argument med vilka förändringsförslagen lagts fram i riksdagsdebatten. I syfte att testa om det finns partipolitiska skillnader knutna till avvikelsernas utveckling följs avsnittet upp med en genomgång av hur, och om, beslut och motiveringar kan kopplas till särskilda aktörer i riksdagsdebatten. I ett diskuterande avsnitt uppmärksammas därefter de institutionella hinder och drivkrafter för reformer som präglat momspolitikerna där jag i ljuset av momsens konstruktion diskuterar valet mellan att ge stöd över budgetens utgiftsida eller i form av subventioner på intäktssidan. Här pekar jag på hur reglerna i det europeiska mervärdesskattedirektivet och reglerna för budgetens utgiftstak tillsammans med momsens konstruktion har skapat incitament att öka skatteutgifterna i momsen. Avslutningsvis sammanfattas och diskuteras studiens resultat.

Tidigare forskning och studiens angreppssätt

Framväxten och utformningen av välfärdsstatens förmånsprogram har framgångsrikt förklarats i termer av offentlig fördelningspolitik där maktförhållanden i ländernas parlament samspelar med institutionella förhållanden.¹⁰ Denna teori har i första hand testats i studier av förmånssystemens utveckling, snarare än i studier av välfärdspolitikens finansiering. Ändå är kopplingen mellan sociala förmåner och dess finansiering stark.

⁹ *Våra skatter*, (SOU 2002:47), s. 25; *På väg mot enhetlig mervärdesskatt*, (SOU 2006:90), s. 39.

¹⁰ Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle* (London 1983).

Tydligast är kanske sambandet i länder där skattesubventioner utnyttjas i socialpolitiskt syfte. I bland annat USA är sådana vanliga och i amerikansk forskning betraktas exempelvis sådana subventioner som en ”dold” form av välfärdspolitik, för att tala med Christopher Howard.¹¹

Politiska partier har olika synsätt på skatter och de hänger ihop med hur de ser på den offentliga sektorns roll i samhället i förhållande till familjens eller de privata aktörernas roll. I forskningen finns dock inga entydiga resultat kring de partipolitiska maktrelationernas betydelse för skattesubventionernas utveckling även om den ger starka indikationer på att partier har olika syn på vilka områden som skall gynnas genom riktade skattesänkningar: I sina studier av amerikansk skattepolitik identifierar Christopher Howard inte några entydiga skillnader mellan det demokratiska och konservativa partiets benägenhet att driva igenom skattesubventioner, men menar att ”the actors who keep surfacing as builders of the hidden welfare state are moderate and conservative members of the Congress.”¹² Andra studier visar tydligare att partipolitik kan spela roll eftersom partier ibland använder skattesubventioner som ett sätt att underlätta andra politiska initiativ: I en studie av skattesubventionernas förändring i Storbritannien under det konservativa partiets regeringsår på 1970-talet visar Brian Hogwood att partiet införde subventioner på pensionsområdet där det förutsatt sig att genomföra privatiseringar.¹³ I linje med detta har Rune Ervik visat att Høyre i pensionsdebatten på 1980-talet förespråkade skattereduktioner i inkomstskatten till personer som valde att köpa privata pensionsförsäkringar.¹⁴

Erviks undersökning visar dessutom att Høyre och Fremskrittspartiet är de partier som i sina valprogram uppvisar störst tendens att föreslå skattesubventioner. Men när det gäller just momsen tycks inte konfliktlinjerna följa något tydligt mönster, vare sig Høyre eller det Arbeiderpartiet visade ett stort intresse för den typen av åtgärder.¹⁵ Ervik visar dessutom att skillnaderna mellan partierna inte enbart gällde prioriteringarna

¹¹ Christopher Howard, ”The Hidden Side of the American Welfare State”, *Political Science Quarterly*, 108:3 (1993).

¹² Howard (1993), s. 429-433, citat s. 425.

¹³ Brian W Hogwood, ”The hidden face of public expenditures: Trends in tax expenditures in Britain”, *Politics and Society*, 17:2 (1989), s. 126.

¹⁴ Rune Ervik, *The Hidden Welfare State in Comparative Perspective: Tax Expenditures and Social Policy in Eight Countries*. Department of Comparative Politics: University of Bergen (2000), s. 141-143.

¹⁵ Ervik (2000), s. 227.

mellan vilka skatteområden som borde vara föremål för riktade sänkningar. De skiljer sig också åt med avseende på hur partierna argumenterar för sin ståndpunkt, de talar om sin skattepolitik på olika sätt och anger olika argument för att införa skattesubventioner. I själva verket kan de vara oense om huruvida en riktad skattesänkning faktiskt alls skall ses som ett statligt stöd, en skattesubvention. När det gäller pensionsdebatten noterar exempelvis Ervik att det norska högerpartiet talat om skattereduktioner i termer av ekonomiska incitament, men inte som en kostnad för staten.¹⁶

Detta resultat påminner starkt om den slutsats Howard dragit i senare arbeten om det amerikanska republikanska partiets syn på skattesubventioner. Han menar att sådana åtgärder i partiets språkbruk inte betraktas som en kostnad eller en utgift för staten vilket, inflikar Howard, passar utmärkt för ett parti som går till val på att sänka skatterna men samtidigt har svårt att minska statens stöd till olika prioriterade områden.¹⁷

Tidigare forskning ger således ingen entydig bild av skillnaden mellan politiska partiers benägenhet att införa eller utvidga skattesubventioner. Däremot indikerar resultaten att det finns skillnader med avseende på hur partierna talar om riktade skattesänkningar och vart de vill rikta dem. En möjlig slutsats är därför att skattesubventioner är en fördelningspolitisk fråga där partierna gör olika prioriteringar.

Mot den bakgrunden är ambitionen här att i det följande undersöka om och i vilken utsträckning svenska partier sedan skattereformen 1990 skiljt sig åt med avseende på vilka riktade skattesänkningar de valt att göra och hur de motiverat dem. Det politiska beslutsfattandet tolkas i termer av intressebaserade motstånd mellan partier där de institutionella villkorens förändring under tidsperioden är viktigt för vår förståelse av beslutsfattandet. I ljuset av hur momsens konstruktion kan inbjuda till riktade sänkningar framför generella sänkningar diskuteras också hur institutionella förändringar under tidsperioden har ökat incitamenten för politiker i Sverige att ge stöd på budgetens intäktssida snarare än på dess utgiftssida. I synnerhet betonas hur det europeiska mervärdesskattedirektivet och hur reglerna för budgetens utgiftstak kan ha bidragit till att riksdagen föredragit differentierade framför generella sänkningar av momsens skattesats.

¹⁶ Ervik, (2000), s. 245.

¹⁷ Christopher Howard, "Making Taxes the Life of the Party", i Isaac W Martin, Ajay K. Mehrotra and Monica Prasad (red.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (Cambridge 2009), s. 96.

Momsen

Riksdagens debatt om momsens skattesatser kan ses mot bakgrund av hur momsens sätt att fungera präglas av åtminstone två viktiga egenskaper: För det första är skatten indirekt, vilket betyder att det finns ett moment av övervältring där den skattskyldige näringsidkaren eller det företag som är skattskyldigt förväntas föra över skattekostnaderna till konsumenterna i form av ökade priser. Givet att hela skatten faktiskt förs över på konsumenterna innebär konstruktionen att man fullt ut skiljer på den som är ålagd att betala skatt och den som slutligen finansierar skatten.¹⁸ Mot den bakgrunden kan man också förstå varför det har varit en brännande fördelningspolitisk fråga i riksdagen huruvida reducerade skattesatser i momsen kommer att gynna företagen eller konsumenterna. Utgångspunkten har varit att en riktad reducering av skattesatsen som inte omvandlas till sänkta priser gynnar företagen medan en riktad skattesänkning som omvandlas till sänkta priser gynnar konsumenterna.

För det andra, som nämntes ovan har ambitionen varit att momsen skall vara neutral. Detta är en princip som varit viktig i skattedebatten under lång tid, den gäller inte bara momsen och den är inte unik för vår undersökningsperiod även om genomslaget för principen var större i 1990/91 års reform än tidigare. Tanken är att skatter skall utformas så att de minimerar sin inverkan på ekonomin, det vill säga konsumenters och företags beslut om konsumtion, investeringar, boendeformer eller valet mellan arbete och fritid.¹⁹ Neutralitetsprincipen kan sägas vara en aspekt av de samhällsekonomiska överväganden som varit centrala i efterkrigstidens skattepolitik. Överförd till momsen har den här principen fått innebörden att skattebasen skall vara så bred som möjligt och att en generell skattesats skall gälla för alla momsbelagda varor och tjänster.²⁰ Moms-skattesatsens enhetlighet var en styrande princip för skattereformen och illustreras av hur momsen då breddades och att de särskilda reduceringsreglerna för restaurang- och fastighetsområdet slopades.²¹

¹⁸ Richard A Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public finance in theory and practice* [5:e upplagan], (New York 1989), s. 215-216.

¹⁹ För översikter om neutralitetsbegreppet, se t.ex. Sven-Olof Lodin et al., *Inkomstskatt: En läro- och handbok i skatterätt* (Stockholm 2007), s. 36-38; Peter Melz, *Mervärdeskatten: Rättsliga grunder och problem*, (Stockholm 1990), s. 67-77.

²⁰ *Reformerad mervärdeskatt m.m.* (SOU 1989:35), s. 142-145; 1989/90:111, s. 86-87.

²¹ 1989/90:111, s. 90-91, 140.

Som Rune Ervik ingående har visat i sin undersökning, har begreppet skattesubvention sitt upphov i den omstridda uppfattningen att avvikelser från normen om enhetlig beskattning kan betraktas som ett ekonomiskt stöd från statens sida. Medan kritiker kan avvisa tanken att skattesänkningar i teorin är en statlig utgift är det en central tankegång hos principens försvarare att sådana subventioner i ekonomiskt avseende är likvärdiga med stöd över budgetens utgiftssida.²² På den grunden jämförs hanteringen av skattesubventionerna med andra stöd i budgetprocessen och en återkommande uppfattning har varit att subventioner på inkomstsidan inte utsätts för samma kritiska prövning som stöd på budgetens utgiftssida.²³ En vanlig slutsats bland dem som förespråkar likformighet i skattesystemet är därför att det inte borde användas som verktyg för omfördelning. Till principens försvar brukar också anföras att den minskar de administrativa kostnader för hanteringen av moms hos såväl företag som skattemyndigheter.²⁴

Uppfattningen att skattesubventioner representerar ett ekonomiskt stöd från staten har dessutom legat till grund för en reformstrategi där breddningar av skattebasen liksom som höjningar av skattesatserna i momsen har kombinerats med stödåtgärder över budgetens utgiftssida i syfte att neutralisera de negativa fördelningseffekter regeländringarna gett upphov till. Historiskt sett har det handlat om stödåtgärder för barnfamiljer, arbetslösa eller om ökat bostadsstöd.²⁵ Detta tankesätt satte också sin prägel på momsreformen 1990 där regeringen exempelvis föreslog en höjning av barnbidraget i syfte att kompensera för de negativa fördelningseffekter som breddningen av skattebasen och de enhetliga skattesatserna gav upphov till.²⁶

Tanken att skatteavvikelser är statliga stöd, har också tagit sig andra viktiga uttryck: I samband med att budgetlagen gjordes om i Sverige i mitten av 1990-talet för att

²² Ervik (2000), se särskilt kapitel 3, samt där anförda arbeten såsom Aaron Wildawsky "Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures", *Journal of Public Policy*, 15:3 (1985); Se även B I Bittker, "A 'comprehensive tax base' as a goal of income tax reform", *Harvard Law Review*, 80:5 (1967).

²³ Se t.ex. Peter Willis & J R M Hardwick, *Tax Expenditures in United Kingdom* (London 1978), s. 10-15.

²⁴ Ervik (2000), s. 51-55 visar att den amerikanske juristen Stanley Surrey är upphovsmannen bakom denna tanke. Se dennes *Pathways to tax reform: The concept of tax expenditures*, (Cambridge 1973), s. 177; Stanley S Surrey & P. R. McDaniel, *Tax Expenditures* (Cambridge 1985), s. 99-100. Kommittén för indirekt beskattning betonade dessa tankar i det betänkande som låg till grund för momsomläggningen 1990, se *Reformerad mervärdeskatt m.m.* (SOU 1989:35), s. 146-148.

²⁵ Peter Johansson, "Rättvisa och konsumtion i svensk skattedebatt efter andra världskriget" i Christina Florin, Elisabeth Elgán och Gro Hagemann (red.), *Den självstyrande medborgaren? Ny historia om rättvisa, demokrati och välfärd* (Stockholm 2007), s. 69.

²⁶ 1989/90:140, s. 5-6.

strama åt budgetprocessen och öka budgetdisciplinen inleddes praxis att redovisa skatteavvikelseerna i bilagor till den ekonomiska vårpropositionen, i budgetpropositionen eller i särskilda skrivelser från regeringen.²⁷ Dessa sifferuppgifter är osäkra, de kan skilja sig åt i olika bilagor och anger uppenbarligen inget exakt mått på skatteavvikelseerna enstaka år. Men osäkerheten framstår inte som större än att uppgifterna sammantaget visar att skatteavvikelseerna i momsen har ökat över tid på grund av riktade skattesänkningar för vissa varor och tjänster: Enligt uppgifter i 1996/97 års ekonomiska vårproposition steg avvikelseerna (brutto och löpande priser) från drygt 8 miljarder brutto för år 1993 till drygt 26 miljarder för år 1996. Den kraftiga ökningen förklaras till stor del av att momsen på livsmedel reducerades 1 januari 1996. Enbart skatteavvikelseerna i momsen på livsmedel steg från knappt sex miljarder till drygt 21 miljarder. Under samma period steg skatteavvikelseerna på grund av att vissa varor och tjänster undantagits från moms från drygt nio till drygt sju miljarder.²⁸ Tio år senare hade avvikelseerna på grund av reducerad moms för vissa varor och tjänster stigit till drygt 47 miljarder i löpande priser. Under samma period sjönk skatteavvikelseerna på grund av undantag från momsen till drygt sex miljarder.²⁹

Det står alltså klart att skatteavvikelseerna i momsen har stigit under perioden och att det är den sänkta momsskattesatsen för vissa varor och tjänster som i huvudsak förklarar ökningen. I synnerhet har sänkningen av momsen på mat ökat skatteavvikelseerna. Vid en jämförelse med arbetsgivaravgifterna kan konstateras att avvikelseerna i momsen är relativt höga. Skatteavvikelseerna på grund av riktade sänkningar av arbetsgivaravgifterna uppgick för 2006 till knappt 10 miljarder.³⁰ I relativa termer är skillnaden mellan skatteavvikelseerna i momsen och arbetsgivaravgifterna mer markerad, eftersom momsen inbringar mindre medel till statskassan än arbetsgivaravgifterna. Till sist skall dock noteras att det inte enbart är förändringar i skattelagstiftningen som förklarar skatteavvikelseernas utveckling. Siffrorna avspeglar också att konsumtionsökningar i sig gör att skatteavvikelseerna stiger, oavsett om några nya riktade sänkningar av skattesatserna har ägt rum eller inte. Med tanke på konjunkturutvecklingen under perioden förefaller det

²⁷ 1996/97:150, bilaga 4.

²⁸ 1996/97:150, bilaga 4, s. 21.

²⁹ 2006/07:1, bilaga 2, s. 19.

³⁰ 2006/07:1, bilaga 2, s.18.

rimligt att konsumtionsökningen varit låg eller negativ under den ekonomiska kris som inleder perioden, men starkare därefter med undantag för perioden kring 2002 års nedgång.

Reformerna och argumenten

För att sammanfatta skatteavvikelseernas förändring under undersökningsperioden står det klart att de ökat för såväl arbetsgivaravgifterna som momsen, men att ökningen av avvikelseerna är starkare i momsen. I tabell 1 (se tabellbilagan på sidan 35), redovisas med hjälp av uppgifter från Skatteverket de reformer där riksdagen av olika skäl beslutat att låta skattesatsen för vissa varor och tjänster avvika från den normalskattesats som etablerades i kölvattnet av 1990 års skattereform.³¹

Tabellen visar att momsskattesatserna inledningsvis differentieras i två steg då momsen på livsmedel och turism inklusive restaurangtjänster reducerades för att slutligen hamna på 21 respektive 12 procent. Därefter kommer en period mellan 1995 och 1997 då några av de tjänster som fortfarande var undantagna från beskattning efter 1990 års reform beläggs med moms, såsom kultur och idrott. Bakgrunden till dessa reformer var medlemskapet i EU. Sverige kom att omfattas av det europeiska mervärdesskattedirektivet som inte tillät att dessa tjänster undantogs från momsbeskattning. I samband med att riksdagen förde in tjänsterna i momsen differentierades skattesatserna i momsen ytterligare då en ny skattesats om 6 procent infördes för flera av dessa tjänster. Härmed hade de tre skattesatserna etablerats som råder ännu idag. Under samma period sänktes dessutom momsen på livsmedel till 12 procent. Slutligen präglas den tredje och avslutande perioden av att momsskattesatsen på personbefordran, entréavgifter till djurparker samt böcker och tidskrifter, transporter i lift och senast restaurangmomsen reducerades till någon av de lägre skattesatserna under åren 2001 och 2011. Som framgår nedan kan upphovet till dessa reformer kopplas till den differentiering av skattesatsen på närliggande varor som skedde under andra perioden.

³¹ Se även Riksrevisionen (2010), s. 30-37.

Inflationsbekämpning

Nedan delas reformerna och vidhängande argumentation in i fyra kategorier. Den första kategorin hänger samman med konstruktionen av skatterna och avgifterna. En sänkning av momsen där man håller fast vid den generella skattesatsen kommer att omfatta alla momsbelagda varor och tjänster. Det betyder att även små sänkningar kan bli relativt kostsamma för staten och redan det kan ses som ett argument för att rikta skattesänkningarna till ett urval av tjänster och varor. Eftersom det dessutom är svårt att förutse om en generell och låg skattesänkning verkligen kommer att omvandlas till lägre priser finns andra starka skäl att välja riktade skattesänkningar i stället för generella. Den här typen av övervägande låg exempelvis bakom 1991 års beslut att reducera momsen på livsmedel och restaurangtjänster i stället för att genomföra en generell sänkning av momsskattesatsen.

Bakgrunden till reformen är riksdagens beslut att av stabiliseringspolitiska skäl temporärt höja momsen från 23,46 till 25 procent från sommaren 1990 till slutet av 1991. Under våren 1991 diskuterade partierna såväl formerna som tidpunkten för den planerade återgången till ursprungsnivån. I huvudsak utkristalliserades två förslag som ställdes mot varandra i debatten: Enligt det första förslaget skulle riksdagen värna om skattereformens principer om neutral beskattning och genomföra en generell skattesänkning, medan det andra alternativet innebar en riktad skattesänkning för vissa varor och tjänster. Här fanns partiskillnader. Folkpartiet höll fast vid skattereformens principer för momsens utformning och förordade en sänkning av den generella skattesatsen ursprungsnivån. Moderaterna ville se en generell sänkning av momsen till 18 procent, med hänvisning till momsnivån i Europa men förespråkade också att momsen för turistverksamhet skulle sänkas.

Det socialdemokratiskt dominerade Finansutskottets linje under våren blev tvärtom att koncentrera skattesänkningen till livsmedel och serveringstjänster. Det var en linje som i sina huvuddrag stämde överens med kraven från Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet om att sänka momsen på mat. Utskottsmajoriteten menade att en generell sänkning skulle bli ganska liten och att man inte kunde utgå ifrån att den skulle få genomslag på priset. En koncentrerad sänkning av momsen för livsmedel och serveringstjänster skulle få större genomslag och förslaget var därför att behålla den höjda

generella skattesatsen oförändrad, men att sänka skattesatsen på mat och restaurangtjänster till 18 procent. För att momssänkningen verkligen skulle omvandlas till sänkta priser föreslog man dessutom att statens pris- och konkurrensverk fick till uppdrag att kontrollera prisutvecklingen.³² Eftersom riksdagen gick på utskottets linje blev det efter valet den borgerliga regeringens uppgift att lägga fram ett lagförslag till riksdagen. Som framgår nedan avvek detta förslag något från utskottets linje våren 1991, bland annat omfattades även turistnäringen av skattesänkningen och den efterfrågade priskontrollen omnämndes inte i propositionen.

Branschstöd

Den andra kategorin av argument som förekommit i debatten är branschstöd. Kategorin understryker att några skattesatssänkningar har genomförts med det uttalade syftet att de skall underlätta för en viss bransch genom att sänka dess kostnader eller styra över konsumtionen dit. Ett sådant exempel är den socialdemokratiska regeringens sänkning av momsen på personbefordran 2001 då partiet i en ekonomisk överenskommelse med Miljöpartiet och Vänsterpartiet bland annat beslutade att höja skatten på diesel. Eftersom partierna inte ville att höjningen av dieselskatten skulle drabba kollektivtrafiken kombinerades höjningen med en riktad reduktion av momsen på personbefordran till 6 procent. Resonemanget i propositionen utgår ifrån att persontransportföretagen hade svårt att omfattas av momsens normalskattesats utan att det skulle leda till oönskade svårigheter för kollektivtrafiken.³³

I momsdebatten har liknande tankegångar varit centrala: De säger att en enhetligt utformad moms kan ha en negativ inverkan på samhällsekonomin eftersom den riskerar slå särskilt hårt mot vissa branscher. Detta resonemang för oss åter tillbaka till momsens konstruktion med kombinationen av enhetlighet och övervältring. I kritisk kontrast till uppfattningen att lika skattesatser reducerar snedvridningar i ekonomin har argumentet varit att enhetlig skatt tvärtom ger upphov till sådana snedvridningar eftersom företag och branscher arbetar under olika villkor, att efterfrågan på vissa varor och tjänster är mer känslig för prisökningar än andra. En enhetlig skattesats förskjuter därför konsu-

³² 1990/91:FiU30, s. 66.

³³ 2000/01:1, s. 19-20, samt i delen Uo 22, s. 24.

menternas val mellan olika varor och tjänster kraftigare i vissa sektorer än i andra. En viktig slutsats i detta resonemang har varit att priskänsliga varor och tjänster bör beläggas med lägre skattesats.³⁴ I de större skatteutredningar som varit aktiva under undersökningsperioden har tanken att låta den här typen av teorier realiseras inte fått något starkt stöd. Där anförs att teorin saknar tillräcklig empirisk grund och att ett differentierat system dessutom skulle vara svåradministrerat och i sig ge upphov till oönskade gränsdragningsproblem och medföra möjligheter till skattefusk.³⁵ Offentliga utredningar har i stället förespråkat en återgång till enhetlig skattesats, om än på en lägre nivå än dagens.³⁶

Detta har dock inte hindrat riksdagspartier och enskilda riksdagsledamöter att i debatten kräva riktade sänkningar av momsen med hänvisning till vissa branschers specifika förutsättningar: Ett tydligt exempel på att momsskattesatsen reducerats med sådana argument är sänkningen av den så kallade turistmomsen 1991, som vid detta tillfälle inkluderade hotell- och campingtjänster, persontransporter inklusive transporter i skidliftar. Den borgerliga regeringen angav att den ville återställa konkurrenskraften hos svensk turistnäring, som den menade att branschen hade förlorat då de särskilda reduceringsreglerna slopades i samband med momsreformen 1990. Med hänvisning till att Sverige dessutom formellt närmade sig Europa genom EES-avtalet anfördes att denna typ av konkurrens skulle hårdna och att svenska skatter därför bättre borde anpassas till europeiska nivåer.

Turism i Sverige kan framstå som en ganska stabil skattebas, men förespråkarna av en reducerad turistmoms utgick ifrån att turister var mobila aktörer som på en internationell marknad valde mellan att förlägga exempelvis sin skidsemester i någon av de europeiska skidorterna eller i de svenska fjällen. Mot den bakgrunden gick det att jämföra den svenska momsen och de lägre skattesatserna för turistnäringen i andra delar av

³⁴ För redogörelser om optimal beskattning se t.ex. *Våra skatter?* (2002:47), kapitel 6; Ohlsson, Henry "Reformerad beskattning av hushållstjänster: effektivitet och sysselsättning" i *Skatter, tjänster och sysselsättning* (SOU 1997:17), bilaga 1, s. 15.

³⁵ *Våra skatter?* (SOU 2002:47), s.238-240.

³⁶ *Våra skatter?* (SOU 2002:47), s 24-25; *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt* (SOU 2006:90), s. 17-22.

Europa och peka på skillnaderna som en konkurrensnackdel för svenska företag.³⁷ Följande år reducerades turistmomsen ytterligare med samma argument.³⁸

Tanken att en enhetlig moms skadar vissa särskilda sektorer mer än andra och hämmar konsumtionen av varor och tjänster som produceras inom denna näring, har även rests i andra sammanhang. Under undersökningsperioden har förslag på riktade sänkningar av momsen också rests med särskilt avseende på företagen inom tjänstesektorn. Här har den enhetliga skattesatsen förts fram som ett hinder för framväxten av en formell marknad för hushållsnära tjänster. Argumentationen tar utgångspunkt i att moms och annan skatt skapar en tänkt snedvridning mellan hushållens val att själva producera en tjänst, köpa den svart eller att köpa den på en formell marknad. Denna snedvridning uppstår därför att tjänster som utförs av hushållen själva (t.ex. städning) inte kan beläggas med skatt, vilket gör det förmånligare för hushållen att själva utföra tjänsten än att köpa den.³⁹

Detta resonemang utgör den skattetekniska bakgrunden till de krav på reducerad skatt för hushållsnära tjänster som har rests under periodens och som kom att realiseras av den borgerliga regeringen 2006 i form av en regeländring i inkomstskatten.⁴⁰ Att det europeiska mervärdesskattedirektivet inte tillät att momsen sänktes för hushållsnära tjänster har bidragit till att kraven på sänkt skatt för tjänstesektorn i första hand kom i form av förslag på ändringar i inkomstskatten eller sänkta arbetsgivaravgifter, men även förslag om sänkt moms förekommer.⁴¹

Fördelningspolitik

Att momsen är bred och har enhetlig skattesats innebär att personer med lika bärkraft betalar lika mycket i skatt oberoende av konsumtionsmönster. På det sättet kan neutralitet öka graden av horisontell rättvisa i momsen, alltså rättvisan mellan personer med ungefär samma ekonomiska bärkraft. Men neutralitetsprincipen har också gett upphov

³⁷ 1991/92:50, s. 9, 13-15. Turistnäringens internationella konkurrenskraft och näringens regionalpolitiska betydelse har även tidigare förts fram som skäl för att reducera momsen för denna, se Johansson (2006), s. 111-112.

³⁸ 1992/93:FiU30, s. 128-129.

³⁹ Se Anne-Marie Pålsson & Erik Norrman, *Finns det en marknad för hushållsnära tjänster?* (Stockholm 1994); *Skatter, tjänster och sysselsättning: Betänkande av Tjänstebeskattningsutredningen* (SOU 1997:17).

⁴⁰ Debatten behandlas i Ellinor Platzer, *Från folkhem till karriärhushåll: Den nya husliga arbetsdelningen* (Lund 2007), kapitel 2.

⁴¹ Se t.ex. 1994/95:A270; 1994/95:Fi31.

till kritik om att skatten är orättvis ur fördelningssynpunkt eftersom den belastar konsumenter med olika bärkraft relativt olika. Bakgrunden till denna kritik är att momsens skillnad mot inkomstskatten inte är en individuell skatt som tillåter att man tar hänsyn till konsumenternas förmåga att betala skatt, exempelvis deras inkomst och förmögenhet. Det betyder att personer med låga inkomster kommer att betala relativt mer skatt än personer med högre intäkter vid köp av samma varor och tjänster. En moms som är utformad enligt neutralitetsprincipen kan således öka den horisontella rättvisan, samtidigt som den strider mot principen att skatter skall fördelas progressivt efter bärkraft.

I den politiska diskussionen har i huvudsak två sätt att hantera detta problem stått mot varandra: Kritiker av enhetlig moms har förespråkat en beskattningsmodell där vissa varor undantas från beskattning eller beskattas med reducerad skattesats. En för denna lösning central tankegång är att olika inkomstgrupper i samhället har olika konsumtionsmönster och mot den bakgrunden har några partier velat beskatta vissa varor högre än andra i förhoppning om att skatten skall fördelas mer progressivt. Att beskatta lyxkonsumtion hårdare i kombination med att undanta konsumtion av nödvändiga varor har varit den huvudsakliga strategin.⁴²

De aktörer som förespråkar enhetlig moms har i stället använt sig av en strategi där man i samband med att momsens utvidgats eller skattesatserna höjts, även höjt vissa bidrag som en kompensation för momsens negativa fördelningseffekter. Strategin är således att vidta kompensatoriska åtgärder via någon form av stöd på budgetens utgiftssida. Som nämndes ovan vilar den här strategin på tanken att skattesubventioner i ekonomisk mening är likvärdiga med stöd på budgetens utgiftssida och att riktade skattesänkningar är en sämre form av utgifter än subventioner på statsbudgetens utgiftssida eftersom sådana inte genomgår samma politiska prövning som utgifter över statsbudgeten. Det är exempelvis vanligt förekommande i momsens historia att regeringar har velat höja barnbidraget som en kompensationsåtgärd i samband med att momsens breddats eller skattesatsen höjts. Ett flertal offentliga utredningar har under efterkrigstiden dessu-

⁴² Johansson (2007), s. 57-60.

tom visat att barnbidrag i fördelningspolitiskt hänseende är bättre än reducerade skattesatser på exempelvis livsmedel.⁴³

Under undersökningsperioden finns emellertid exempel på att riksdagen med fördelningspolitiska argument reducerat vissa skattesatser och att den föredragit en sådan modell framför att öka utgifterna på budgetens utgiftssida. Det främsta exemplet är sänkningen av skattesatsen på livsmedel 1995. När den socialdemokratiska regeringen beslutade att sänka matmomsen våren 1995 skedde det i samband med att den etablerade ett ekonomiskt politiskt samarbete med Centerpartiet kring ett åtgärdsprogram som vid det här tillfället omfattade bland annat reducerad a-kassa och sänkta bostadsbidrag. Därtill skall läggas att den planerade höjningen av barnbidraget som antogs i samband med skattereformen hade frusit inne. Sänkningen av matmomsen motiverades med att den skulle förbättra sparprogrammets fördelningspolitiska profil.⁴⁴ Fördelningspolitiska argument motiverade även sänkningen av momsens på böcker och tidskrifter som genomfördes av den socialdemokratiska regeringen 2001. Ambitionen var att åstadkomma en prissänkning på böcker och därmed göra litteraturen mer tillgänglig, att öka läsandet. En rimlig tolkning är att det var köpsvaga grupper som den socialdemokratiska regeringen hade i åtanke när den förordade en sänkning av momsens för att reducera priserna och öka läsandet, framförallt bland barn och ungdomar.⁴⁵

Jämförelser

En tredje drivkraft som satt sin tydliga prägel på argumentationen för utvidgad differentiering av momsskattesatserna har uppstått i förhållandet att liknande varor och tjänster har omfattas av olika skattesatser. Riktade skattesänkningar har alltså i sig gett upphov till krav på nya och utvidgade skattesänkningar för att undanröja omotiverade eller konkurrenssnedvridande skillnader. Förslag att bredda områden med låg moms hämtar ofta sin kraft i argumentationen för enhetlig beskattning som säger att varor och tjänster borde beskattas lika för att inte gränsdragningsproblem eller snedvridning av konkurrensvillkoren skall uppstå. Men i detta sammanhang har argumentationen sällan eller

⁴³ Översyn av skattesystemet (SOU 1977:91), s. 263; *Skall matmomsen slopas?* (SOU 1983: 54), s. 13-15; *Reformerad mervärdeskatt* (SOU 1989:35), s. 273-274.

⁴⁴ 1994/95:150, s. 22, 35-38.

⁴⁵ 2001/02:45, s. 26-31.

aldrig förts fram i syfte att öka skattesatserna på lågmomsområdet utan för att utvidga redan etablerade områden med låg moms.

Ett exempel är att skillnaden mellan restaurangmomsen och matmomsen har använts som argument för att sänka den förra.⁴⁶ Det var också så sänkningen av restaurangmoms bland annat motiverades i budgetproposition för 2012.⁴⁷ Att hänvisa till att liknande varor och tjänster behandlades olika ur skattesynpunkt har varit ett sätt att peka på bristande logik i skattepolitiken som kunde ge upphov till gränsdragningsproblem och snedvridna konkurrensvillkor. Dessutom har sådana skillnader använts för att miss-
tänkliggöra motiven bakom skattepolitiken. Så var exempelvis fallet med den så kallade dansbandsmomsen där kritikerna kunde beskylla regeringen för ”kulturförmynderi”.⁴⁸

Ett exempel på hur denna typ av jämförelser fått motivera skattesänkningar är den borgerliga regeringens reducering av momsen på liftransporter 2007. Regeringen angav att den ville undanröja skillnaderna mellan skattesatserna på persontransporter, idrott och transport i skidlift genom att sänka skatten för liftransporter till den sexprocentnivå som gällde för idrott och persontransporter.⁴⁹ Samma slags argumentation motiverar förslaget om reducerad moms på djurparker som riksdagen antog efter ett utskottsinitiativ år 2000. Utskottet hänvisar till att EU-lagstiftningen ger sådana möjligheter och menar att de borde utnyttjas för att undanröja skillnaderna i beskattning av djurparker och exempelvis museer.⁵⁰

Fallet med djurparkerna är illustrativa för hur kulturområdet varit föremål för den här typen av jämförande argument: Bakgrunden till debatten om moms på kultur, och vad som skulle definieras som kultur, var att kulturtjänster inte omfattades av momsen efter skattereformen 1990. Skälet var i huvudsak skattetekniskt och handlade om att kultursektorn i hög grad var offentligt subventionerad och att det därför var svårt att belägga den med moms. Undantaget för kultur förutsatte dock en definition av kulturområdet och enligt beslutet gällde undantaget biobesök, konserter, entréavgifter till teater och liknande föreställningar, men inte entréavgifter till nöjesparker, nöjesfält eller djur-

⁴⁶ Se t.ex. 2000/01:Sk653.

⁴⁷ 2011/12:1 utgiftsområde 24, s. 40.

⁴⁸ Se t.ex. 2000/01:Sk665.

⁴⁹ 2006/2007:1, s. 160-161.

⁵⁰ 2000/01:23, s. 13; 2000/2001:SkU7, s. 2-3.

parker.⁵¹ Härmed fanns således en distinktion mellan å ena sidan kultur och å andra sidan nöjen som snart blev föremål för utredning och diskussion.

Den här diskussionen präglades också av två andra förhållanden. Det första var att EU-reglerna inte tillät att kulturtjänster undantogs från beskattning och det andra var att skattesatsen på turistnäringen redan hade reducerats. Turistmomsen hade sänkts med motivet att stödja turistbranschen och redan mot bakgrund av den tanken låg det nära till hands att utvidga lågmomsområdet till att även omfatta turistattraktionerna, som t.ex. entréavgifter till djurparker eller andra nöjesanläggningar.⁵² Under 1990-talets inledning pekade det mesta i riktning mot att gränsdragningsfrågan skulle lösas genom att skattesatsen också reducerades för nöjestjänster. Sådant förslag lades av en utredning som hänvisade till EU:s momsregler och motiverade sitt förslag med att den ville minska skillnaderna mellan olika jämförbara varor och tjänster. Utredningen tillade dock att den föreslagna skattesänkningen också innebar att satsningen på svensk turism nu fick ”en större bredd”.⁵³

Den föreslagna breddningen av lågmomsområdet i kombination med etablerandet av en sexprocentnivå kom dock inte till stånd omedelbart. När den socialdemokratiska regeringen i linje med EU:s lagstiftning lade fram proposition om att inordna kultur samt viss utbildning och idrott i momsen avvek den dock från utredningens förslag. Regeringen var inte beredd att bredda området med låg moms. Vad gällde kulturområdet och i synnerhet i fråga om moms på inträdesavgifter, framhöll regeringen istället att ”möjligheten att tillämpa reducerad skattesats skall förbehållas verksamheter som tydligt utgör en del av kulturområdet”.⁵⁴ Detta gav efterhand upphov till ett flertal motioner med krav på att lågmomsområdet skulle utvidgas och debatten om att regeringen gynnade vissa kulturyttringar framföra andra. Vad som tydligt kunde sägas utgöra en del av kulturområdet var förstas fortsatt en tolkningsfråga och snart skulle försöket att skattemässigt definiera kultur som en uppsättning verksamheter som skiljde sig från ”nöje” åter leda till protester och förslag på att nya tjänster och varor skulle kunna omfattas av

⁵¹ För en redogörelse av reglerna, se *Vissa mervärdesskattefrågor III: Kultur m.m.* (SOU 1994:31), s. 15-27.

⁵² Se t.ex. 1991/92:Sk5.

⁵³ *Vissa mervärdesskattefrågor III*, s. 35-36.

⁵⁴ 1996/97:10, s. 33-34.

den lägre skattesatsen, i synnerhet momsens på inträdet till djurparker.⁵⁵ Det hör till saken att i debatten fördes också fram krav på att andra delar av kulturen borde inordnas under 6-procentsnivån. Bland dem märks kraven på att böcker, i synnerhet barnböcker, skulle omfattas av kulturmomsen.⁵⁶

Partipolitiska skillnader och likheter

Ovan framgår att olika områden av varor och tjänster varit föremål för debatt och att argumenten handlat om genomslag i prisnivån, om konkurrenskraft med avseende på momsnedsättning för branscher, om omfördelning när det gäller momsens på mat och om bristande logik när varor och tjänster med olika momssats jämförts med varandra. Mot bakgrund av tidigare forskning är nu frågan om det genom studier av riksdagsdebatten går att urskilja tydliga partiskillnader med hänsyn till benägenheten att föreslå och genomdriva ökade skatteavvikelser i momsens, om det finns skillnader mellan hur partierna talar kring dessa problem och vart de vill rikta sina insatser. Nedan lyfter jag fram sänkningen av turistmomsen, matmomsen och frågan om kulturmomsens utsträckning för att visa att partierna haft olika prioriteringar gällande vad som borde understödjas.

Att det alls är relevant att tala om fördelningspolitiska aspekter i momspolitik kommer också till uttryck i hur utomparlamentariska organisationer söker skapa opinion och få gehör för krav på att momsens skall reduceras på deras område. I såväl kommittéarkiven som i remissvar till utredningarna finns exempel på hur branschorganisationer har förespråkat att de skall få behålla eventuella skattemässiga fördelar eller att deras område skall beläggas med reducerade skattsatser. Ett exempel är hur turistnäringens branschorganisationer inför skattereformen 1990 ville påverka Kommittén för indirekt beskattning att inte slopa branschens reduceringsregler. Det gjorde de med argument som sedan återkom i riksdagsdebatten, som att slopade reduceringsregler skulle skada den svenska turistbranschens konkurrenskraft.⁵⁷

När den så kallade Skattebasutredningen år 2002 föreslog att de reducerade skattesatserna i momsens skulle slopas och ersättas med en enhetlig skattesats inkom flera organisationer med anknytning till turistnäringen med remissvar där de motsatte sig för-

⁵⁵ 1996/97:SkU6, s. 24.

⁵⁶ Se t.ex. 2000/01:Sk692.

⁵⁷ Riksarkivet; Kommittén för indirekta skatter, volym 1: Brev från SHR daterat 1988-03-30.

slaget.⁵⁸ I dessa remissvar framgår det tydligt att även andra branschorganisationer förespråkar eller slår vakt om det stöd som de sänkta mervärdesskattesatserna utgör på deras områden. Lantmännens Riksförbund motsatte sig exempelvis en höjning av matmomsen, i alla fall utan en höjning av barnbidraget. Organisationer som företrädde transportbranschen ville inte medverka till en höjning av momsen på personbefordran.⁵⁹ Samma tydliga tendens märks i remissvaren till Mervärdesskattesatsutredningens slutbetänkande 2005. Utredningen hade under arbetets gång mött företrädare för olika branscher, vilka i allmänhet var motståndare till förslaget att ta bort de sänkta skattesatserna och ersätta dem med en enhetlig men reducerad momsskattesats.⁶⁰

Turismomsen

Under sin tid vid regeringsmakten gick de borgerliga partierna turistbranschen tillmötes och lade fram ett större eget förslag om momsreduktioner på hotell- och restaurangtjänster, personbefordran och transport i skidliftar. Regeländringen hade återkopplingar till debatten i samband med den stora reformen 1990. Slopandet av reduceringsreglerna hade varit omtvistad och väckt branschorganisationernas kritik. I riksdagsdebatten om momsförslaget fick de medhåll av moderata och centerpartistiska riksdagsledamöter och båda partiernas representanter i skatteutskottet reserverade sig mot förslaget.⁶¹ Den här politiska uppdelningen i fråga om turistmomsen märktes även under den allmänna motionstiden året efter skattereformen, då krav på skattelättnader för branschen restes av enskilda riksdagsledamöter. Skatteutskottet behandlade vid detta tillfälle sexton motioner med krav på undantag från beskattning eller reducerad moms för hotell- och restaurangtjänster. Majoriteten av motioner hade lagts fram av moderata och centerpartistiska ledamöter.⁶²

Att partierna var oeniga i denna fråga märktes när den borgerliga regeringen lade fram sitt förslag om sänkt turistmoms hösten 1991. Oppositionen var kritisk och såväl Vänsterpartiet som Socialdemokraterna ville avslå förslaget. Partiernas ställningsta-

⁵⁸ Remissammanställning över betänkandet *Våra skatter?* (Fi 2002/4400), s. 63 -69: Se svar från Föreningen Turism i Sverige, Svensk Turism AB, Sveriges Camping- och Stugvärdars organisation, Svenska Liftanläggningars Organisation och Turistdelegationen.

⁵⁹ Fi 2002/4400, se svar från LRF, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Bussbranschens Riksförbund .m.fl.

⁶⁰ SOU 2006:90, s. 49.

⁶¹ 1989/90:SkU31, s. 162.

⁶² 1990/91:SkU18, s. 12-13.

gande i denna fråga var snarare utformad som ett stöd för enhetlighet i momsen snarare än ett nej till tanken att alls stödja turistnäringen. Exempelvis nämner de att inkomstskattereformen hade stärkt köpkraften hos många konsumenter, de hänvisade till att NUTEK fått i uppdrag att följa upp skattereformens effekter på turistnäringen och menade att regeringen skulle vidta åtgärder på annat sätt om den fann det nödvändigt.⁶³ Kritiken av propositionen var ett stöd för skatteuppgörelsens grundläggande principer. Samtidigt fanns det ett parti som ville gå längre än regeringen. Ny Demokrati, som kommit in i riksdagen samma höst, lade fram ett eget förslag där den riktade sänkningen var såväl djupare som bredare. Partiet ville sätta skattesatsen till sex procent och förspårade dessutom att den skulle omfatta entréavgifter till nöjesparker.⁶⁴

Matmomsen

Medan turistmomsen kan betraktas som en fråga om formerna och det omedelbara behovet av att fördela resurser till turistnäringen för att stärka dess konkurrenskraft, kom sänkningen av matmoms att handla om fördelningspolitik. När det gäller sänkningen av skattesatsen på livsmedel följde de partipolitiska motsättningarna ett annat mönster. Som framkommit ovan innebar 1990/1991 års skattereform, som drevs igenom av Socialdemokraterna och Folkpartiet, att livsmedel fortsatt skulle beskattas med den generella skattesatsen. Till stöd hade politikerna utredningar som visade att fördelningseffekten var bättre om barnbidraget i stället höjdes.⁶⁵ Såväl Centerpartiet, Miljöpartiet som VPK var dock kritiska till den delen av förslaget till ny moms: Miljöpartiet ville ha differentierade skattesatser med miljöprofil som gynnade ekologiska jordbruk.⁶⁶ Vänsterpartiet vände sig mot den generella livsmedelsmomsen av fördelningspolitiska skäl och trots den utlovade höjningen av barnbidraget ville de reducera momsen på livsmedel för att förbättra skattereformens fördelningsprofil.⁶⁷ För Centerpartiet var invändningar mot matmomsen en del av partiets kritik mot skattereformen i dess helhet där det i synnerhet vände sig mot regeringens strategi att vidta fördelningspolitiska compensationer på budgetens utgiftssida. Partiet talade om en ”rundgång” av skattemedel och menade att

⁶³ 1991/92:SkU5, s. 21-22, 28.

⁶⁴ 1991/92:SkU5, s. 17-18.

⁶⁵ *Reformerad mervärdeskatt m.m.* s. 273-274.

⁶⁶ 1989/90:Sk111, s. 11-13.

⁶⁷ 1989/90:Sk81, s. 21-22.

skattereformen gjorde människor ”bidragsberoende”. Det ville hellre se stöd i form av reducerad matmoms än i form av barnbidrag och förenade sig med LRF i kravet att momsen på mat borde reduceras.⁶⁸

Socialdemokraterna kom emellertid att ändra ståndpunkt i denna fråga redan under våren 1991 då Finansutskottet tog initiativ till att lägga förslag till riksdagen om reducerad matmoms. Moderaternas representanter i Finansutskottet motsatte sig förslaget och ville i stället att den generella momsskattesatsen skulle sänkas till ursprungsnivån tidigare än beslutat samtidigt som det förespråkade en riktad skattesänkning för turistverksamhet. Också Folkpartiet vände sig mot förslaget och försvarade den enhetliga momsskattesatsen. Övriga partier stödde förslaget om att reducera momsen på mat, även om de ville gå längre eller om de förespråkade en annan profil på sänkningen än utskottet.⁶⁹

Sänkningen av matmomsen var en fråga som splittrade partierna också fyra år senare när Socialdemokraterna med stöd av Centerpartiet reducerade momsen på livsmedel. När regeringen våren 1995 lade fram sin kompletteringsproposition ville såväl Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna som Vänsterpartiet avslå propositionen i denna del. Partierna anförde olika argument, men den kritiska frågan gällde vilka sektorer som skulle gynnas vid en skattesänkning. Moderaterna liksom folkpartiets representanter i utskottet reserverade sig mot förslaget och förespråkade i stället en sänkning av momsen inom tjänstesektorn. Partierna var dock medvetna om att EU:s momsdirektiv begränsade den typen av åtgärder och uppmanade därför regeringen att driva på samarbetet för att möjliggöra en sådan differentiering. Vänsterpartiet svängde i frågan av fördelningspolitiska skäl och eftersom de inte ville sänka a-kassan förespråkade de att matmomsen behölls på ursprungsnivån. Partiet anslöt sig dessutom till de borgerliga partierna som ville sänka skatten för tjänstesektorn.⁷⁰ Det förelåg dock skillnader mellan oppositionspartierna i fråga om vad man borde satsa på när det gällde tjänstesektorn. Medan de borgerliga partierna i första hand förespråkade att skattesänkningen skulle tillfalla företag inom den privata tjänstesektorn för att på så sätt stimulera till nya an-

⁶⁸ 1989/90:Sk113, s. 1, 6-8.

⁶⁹ 1990/91:FiU30, s. 64-67, 140-143.

⁷⁰ 1994/95:FiU20, s. 84-85, 214-219.

ställningar, såg vänsterpartiet här en möjlighet att låta den offentliga sektorn expandera.⁷¹

Att skattesänkningar för företag inom tjänstesektorn, kanske framförallt de som erbjöd hushållsnära tjänster, ställdes mot en sänkning av momsen på livsmedel understryker att den fördelningspolitiska aspekten varit viktig i skattedebatten och att partierna gjort olika prioriteringar. Denna aspekt av momsdebatten aktualiserades ytterligare när det kom till frågan om matmomssänkningens genomslag i priset och frågan handlade om vem skatteavvikelsen skulle tillfalla, livsmedelsbranschen eller konsumenterna. Det beslut om sänkning av matmomsen som riksdagen tagit på våren 1991 följdes av en uppmaning att tillsätta en priskommission, som i samarbete med livsmedelsbranschens organisationer följde utvecklingen och försäkrade sig om att skattesänkningen omvandlades till prissänkningar.⁷²

När den borgerliga regeringen väl lade fram propositionen för riksdagen hösten 1991 hade den tagit bort det kravet.⁷³ Det här gav såväl socialdemokraternas som vänsterpartiets representanter i finansutskottet anledning att resa kritiska röster mot förslaget. De menade att momssänkningen skulle gynna livsmedelsnäringen snarare än konsumenterna, med följd att den fördelningspolitiska effekten dämpades.⁷⁴ När sedan Socialdemokraterna i samarbete med Centerpartiet våren 1995 lade fram sin vårbudget och i samband med den lanserade en stor sänkning av matmomsen tillsatte regeringen en priskommission med uppgift att följa upp momssänkningens effekter på priserna.

Kulturmomsen

Även vad gäller argument om att områden med låg moms borde utvidgas för att förhindra att företagens konkurrensvillkor försköts, finns partiskillnader. Det kan illustreras med att av reaktionerna på den propositionen som regeringen lade fram hösten 1996 med förslag att bredda momsområdet och införliva tjänster inom kultur, utbildning och idrott. Med anledning av motionen lades fjorton motioner varav nio på ett eller annat sätt att berörde frågan om ”kulturmoms”. I sju av de nio motionerna ville motionärerna

⁷¹ Protokoll 1994/95:120, s. 9-13; 15-17.

⁷² 1990/91:FiU30, s. 65-66.

⁷³ 1991/92:50, s. 10-13.

⁷⁴ 1991/92:SkU5, s. 23-24, 27.

utvidga lågmomsområdet så att även inträdesavgifter till djurparker omfattades av den lägre skattesatsen. I de andra två motionerna efterlystes utredningar av kulturområdet, men även i dessa fall torde avsikten ha varit att låta kulturmomsen antingen sänkas eller utvidgas ytterligare.⁷⁵ Detta illustrerar hur varor och tjänster som riksdagsledamöterna menade kunde inordnas under rubriken ”kulturmoms” lösgjordes från de skattetekniska överväganden som legat till grund för gränsdragningarna för att utvecklas till en fråga om kulturpolitik och om vad som kunde betraktas som kultur. Så kunde exempelvis utskottsmedlemmarna från de borgerliga oppositionspartierna inklusive miljöpartiet gemensamt reservera sig mot utskottsmajoritetens stöd anföra att många djurparker bedrev ett ”förtjänstfullt bevarandearbete” som bidrog till att ”bevara och förmedla vårt kulturarv lika väl som den biologiska mångfalden.” Därför borde också entréavgifter till djurparker omfattas av den lägre skattesatsen.⁷⁶

Men kraven på att utvidga det skattetekniska kulturbegreppet gällde inte enbart inträdesavgifter till djurparker. Även momsens på litteratur, liksom konstgalleriernas momsvillkor kom med tiden att tas upp i motioner till riksdagen. Ofta har dessa krav rests i motioner som lagts under riksdagens allmänna motionstid. Under de följande åren ökade mängden krav på avvikelser från normalskattesatsen i motioner som lades under allmänna motionstiden. Under allmänna motionstiden 1997, 1998 och 1999 behandlade skatteutskottet ett drygt tjugotal sådana krav varje år. Under åren 2000 och 2001 behandlade utskottet 45 respektive 43 sådana krav. Dessa krav lades av de borgerliga partierna och deras riksdagsledamöter.⁷⁷

Diskussion av resultaten från historisk-institutionell utgångspunkt

Utfallet av de politiska aktörernas kamp eller samarbete kring momsens måste förstås med hänsyn till dels aktörernas makt att driva igenom sin politik, dels de regelverk som strukturerar deras handlingsutrymme och intresseartikulering. Skatteavvikelseernas ökning under perioden kan sägas illustrera att partierna och riksdagsledamöterna inte förhållit sig neutrala till dessa utomparlamentariska krav på nedsättningar av momsens.

⁷⁵ 1996/97:SkU6, s. 14-15, 24.

⁷⁶ 1996/97:SkU6, s. 40.

⁷⁷ Se redogörelser i 1997/98:SkU17; 1998/99:SkU12; 1999/2000:SkU15; 2000/01: SkU15; 2001/02:SkU18.

Huruvida vissa partier uppvisar större tendens än andra att genomföra skatteavvikelser är dock svårare att besvara. Den ojämförligt största enskilda skatteavvikelsen uppstod som följd av den sänkta matmomsen som Socialdemokraterna införde med stöd från Centerpartiet. Socialdemokraterna sitter dessutom vid regeringsmakten när den nya 6-procentsatsen införs 1996 och 1997 liksom när momsskattesatsen sänks på böcker, persontransporter och entréavgifter till djurparker 2001 och 2002.

Av detta följer inte enkelt slutsatsen att Socialdemokraternas maktinnehav förklarar de ökande skatteavvikelserna i momsen, eller att det är det parti som uppvisat störst tendens att genomföra skattesubventioner på momsområdet. Det måste tas med i beräkningen att de borgerliga partierna förespråkade och genomförde sänkt turistmoms och att de ville sänka momsen eller arbetsgivaravgifterna för tjänstesektorn i stället för att sänka matmomsen. Inte heller vet vi hur en borgerlig regering hade hanterat kravet att infoga kultur- och idrottstjänster i momsen vid mitten av 1990-talet. Som framgår ovan har det dessutom i första hand varit borgerliga politiker som i motioner till riksdagen rest krav på att momsen skall sänkas eller att fler varor och tjänster skall räknas in under de lägre skattesatserna. Det har uppenbarligen varit en del av de borgerliga partiernas oppositionspolitik att på detta sätt kritisera regeringens politik på momsområdet. Det är således svårt att göra en bestämd bedömning av partiernas benägenhet att göra avsteg från neutralitetsprincipen och det framstår snarast som att samtliga partier i riksdagen uppvisat en beredskap att göra avsteg från normen om enhetliga skattesatser i momsen. Skillnaden mellan partierna tydligare med avseende på vilka områden de vill gynna och hur de motiverat dessa.

Av det ovanstående kan slutsatsen dras att momsen har varit föremål för fördelningspolitisk debatt där riksdagspartierna ibland samarbetat och ibland stridit om hur skattesystemet skall vara utformat. För att bättre förstå varför partierna, om än på olika sätt, föredragit riktade sänkningar av momsen i stället för generella momssänkningar framstår det som viktigt att belysa de villkor som för samtliga partier bidragit till eller bromsat skatteavvikelsernas utveckling.

Institutionella förhållanden är en viktig beståndsdel i den vetenskapliga tolkningen av välfärdsstaternas utveckling. I länderjämförande studier är det exempelvis vanligt att de institutioner som reglerar den politiska beslutsprocessen uppmärksammas när skill-

nader och likheter mellan skattesystemens utveckling skall förklaras.⁷⁸ Att Sverige har ett valsysteem med proportionella val i flermansvalkretsar har bidragit till att ett enskilt parti aldrig på egen hand har fått majoritet i riksdagen. Argumentet är att det har påverkat skattepolitikens inriktning att partier i regeringsställning måste samarbeta med andra partier för att få majoritet i riksdagen för sina förslag.⁷⁹

Detta äger relevans också för den här undersökningen där skattereformen 1990 var ett blocköverskridande samarbete mellan socialdemokraterna och folkpartiet och där båda partierna kunde enas om principen för beskattning snarare än skattekvotens framtida storlek. Folkpartiet förespråkade sänkta skatter, men framstår ändå under undersökningsperiodens inledning som en tydlig försvarare av neutralitetsprincipen, inte minst var partiet kritiskt mot sänkningen matmomsen 1991. Centerpartiet däremot, med vilka socialdemokraterna inledde ett politiskt samarbete 1995, var hela tiden kritiska till just neutralitetsprincipen samtidigt som de förespråkade sänkt matmoms. Att Centerpartiet och den socialdemokratiska regeringen i sin gemensamma budget 1995 föreslog en reducering av matmomsen kan ses i ljuset av hur svenska minoritetsregeringar måste kompromissa för att driva igenom sin politik och att det sätter sin prägel på skattepolitikens utformning.

Ett annat institutionellt angreppssätt tar utgångspunkt i skattens utformning och att dessa i sig kan tänkas ge upphov till vissa effekter som kan förklara skattepolitikens utveckling över tid. I tidigare forskning har det exempelvis gjorts gällande att indirekta skatter såsom moms och arbetsgivaravgifter är relativt osynliga för skattebetalarna. Av det skälet har de underlättat för politiker att ta ut skatt och samtidigt undvika den typ av skatteprotester som exempelvis den direkta beskattningen av inkomst kan ge upphov till, som anses mera synlig för löntagarna.⁸⁰ Det skulle tala till förmån för att politiker har funnit få anledningar att ändra i momsen, vilket emellertid inte stöds av redovisningen av skatteavvikelserna ovan.

⁷⁸ Se t.ex. Duane Swank, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in developed Welfare States* (Cambridge 2002), s. 274-275.

⁷⁹ Steinmo (1993), s. 195-198.

⁸⁰ Harold Wilensky, *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance* (Berkeley 2002), s. 378-379.

I kritisk kontrast till tesen om de indirekta skatternas osynlighet kan man samtidigt framhålla en annan aspekt av moms: Det saknas en formell koppling mellan den moms som konsumenterna betalar och de sociala eller andra förmåner som momsen kan tänkas finansiera. Härvidlag skiljer sig momsen exempelvis från arbetsgivaravgifterna där det finns en starkare koppling mellan avgifterna och löntagarnas sociala förmåner. Att skatten inte står i ett bestämt förhållande till förmånerna kan tänkas leda till att konsumenternas vilja att betala moms är lägre än vad den är för arbetsgivaravgifterna.⁸¹ Att detta kan ha spelat roll får stöd i redogörelsen för skatteavvikelseerna ovan som ju visar att avvikelseerna är högre i momsen än i arbetsgivaravgifterna (också i relativa termer). Om stödet för moms verkligen varit lägre bland väljarna kan också ha inneburit att svenska politiker funnit goda skäl att genomföra riktade skattesänkningar i momsen.

Det finns dock andra och kanske mer avgörande förhållanden att uppmärksamma i studiet skatteavvikelseernas utveckling. Att momsen är enhetligt utformad kan ses som ett val av politikerna med innebörden att stöd i stället skall komma på budgetens utgifts-sida. I det sammanhanget är det viktigt att poängtera att det under tidsperioden skett betydande institutionella förändringar som kan ha påverkat politikerna i detta val. Krisen under 1990-talets inledning kan sägas ha förstärkt önskan att hålla en restriktiv budget och ha bättre kontroll över budgetens utgifter och inflationsmålet och inflationsmålet var en viktig komponent. När riksdagen antog ny budgetlag vid mitten av nittioåret infördes det så kallade utgiftstaket med avsikt att öka kontrollen över statsbudgetens utgifter. I den aktuella propositionen framhölls att det var ”viktigt att etablera en varaktig stram budgetdisciplin”.⁸² Skatteavvikelseerna behandlades därefter formellt som statligt stöd och praxis uppstod att dessa skulle redovisas i vårbudgetens bilagor (sedan 2006 redovisas de i särskilda skrivelser från regeringen). Däremot tog riksdagen - paradoxalt nog - inget beslut om att dessa skatteavvikelser skulle räknas in under det nominella utgiftstak som då infördes och inordnas i den ordinarie budgetprocessen. Det här har inneburit uppenbara skillnader i budgetvillkoren för de två olika utgiftsformerna under

⁸¹ Om relation mellan avgifter och förmåner, se Ola Sjöberg, *Duties in the Welfare State: Working and Paying for Social Rights* (Stockholm 1999); Peter Johansson, ”Historia och institutionell förändring: Sjukförsäkringens avgiftsfinansiering i ett framtidsperspektiv” i Susanne Alm & Joakim Palme (red.) *Fjorton perspektiv på framtiden* (Stockholm 2008).

⁸² 1995/96:220, s. 77-81, citerat på s. 77.

budgetlagen. Medan, exempelvis, barnbidraget måste räknas in under utgiftstaket tillsammans med andra utgifter och försvaras i budgetdebatten varje år föreligger inte motsvarande restriktioner om utgifterna antar formen av en skattesubvention.⁸³ Det är alls inte orimligt att detta har ökat benägenheten hos svenska politiker att utnyttja möjligheten att ge stöd till olika sektorer av ekonomin genom riktade skattesänkningar.

Bland de institutionella förändringar som haft relevans för momsens utveckling över tid är medlemskapet i EU viktigt eftersom det innebar att sjätte mervärdesskattedirektivet blev styrande för hur momsen kunde utformas i Sverige. Gemenskapens direktiv är överordnade svensk lagstiftning och de skall därför inarbetas i den svenska skattelagstiftningen. Mervärdesskattedirektivet har liksom flera av gemenskapens regelverk upprättats i avsikt att skapa enhetliga regler som främjar den fria rörligheten av varor och tjänster på den gemensamma ekonomiska marknaden. En grundregel är att inget land genom skattesystemens utformning skall kunna gynna de egna företagens konkurrensvillor på utländska företags bekostnad.

Det finns flera exempel på att mervärdesskattedirektivet såväl har drivit på som begränsat skatteavvikelseernas utveckling. Direktivet var på några viktiga punkter annorlunda utformat än den svenska moms lagstiftningen: Det angav exempelvis att en bredare uppsättning varor och tjänster skulle ingå i skattebasen vilket gjorde att den svenska skattebasen fick breddas efter inträdet. Ett exempel på hur direktivet påverkat svensk moms i det avseendet är att skattebasen breddades vid mitten av 1990-talet när riksdagen var tvungen att slopa undantaget av kulturtjänster och tidningar från beskattning. Denna förändring ligger dock i linje med intentionerna bakom 1990 års reform. Det fanns dessutom skillnader som indirekt har bidragit till att öka skatteavvikelseerna. Medan den svenska normen sade att det enbart fanns en momsskattesats som var på 25 procent, sade reglerna i moms direktivet enbart att den generella skattesatsen skulle vara lägst 15 procent. En annan viktig skillnad var att direktivet tillät ytterligare två reducerade skattesatser på lägst fem procent för vissa varor och tjänster som anges specifikt i en bilaga till direktivet. Listan över tjänster som kan beläggas med reducerad momsskattesats utvidgades 1999 till att även omfatta vissa hushållsnära tjänster. Någon egent-

⁸³ För en diskussion om skatteavvikelseernas plats i budgetprocessen, se Robert Boije, "Bör skatteavvikelseerna integreras i budgetprocessen?", *Penning- och valutapolitik*, nr 2 (2002), s. 71-75.

lig motsvarighet till den regeln fanns inte i den svenska momsen där huvudregeln sade att all beskattning skulle utgå med samma skattesats. Även om direktivet inte krävde av svenska politiker att de skulle införa två reducerade skattesatser på konsumtion står det klart att det europeiska regelverket och medlemsländernas praxis för momsen har öppnat upp möjligheter för den som ville öka skattesubventionerna. De regler i direktivet som tillåter reducerade skattesatser för vissa typer av varor och tjänster har varit ett stöd i argumentationen att Sverige skall tillåta denna typ av reducerade skattesatser på turistområdet.

Avslutning

Syftet med artikeln är att diskutera de politiska partierna och institutionernas betydelse för våra möjligheter att förstå skatternas faktiska utveckling över tid. Och det har visat sig värdefullt att göra så: Studien visar att vad teorier säger om hur skatter bör utformas och vad partierna i riksdagen upplever som möjligt och önskvärt uppenbarligen kan stå i ett motsatsförhållande.

Studien visar att momsen är föremål för politisk debatt och att förslag om sänkning är vanliga. Studien stöder tidigare forskning som identifierat skillnader med avseende på hur partier motiverat sina förslag om differentiering och hur de prioriterat olika områden i detta sammanhang. Genom att kategorisera partiernas förslag och argument har ett mönster lagts i dagen. Olika politiker, beroende på partitillhörighet, väljer olika argument för att driva igenom reformer de anser nödvändiga och önskvärda, och det finns skillnader mellan hur partierna prioriterat bland varor och tjänster: De borgerliga partierna ville under perioden genomföra momssänkningar för särskilda branscher såsom turistbranschen eller använda medlen för att utveckla tjänstesektorn. Argumenten var att stärka konkurrenskraften, att öka tillväxten i ekonomin. Till det skall läggas att en del av partiernas oppositionspolitik har varit att kräva ytterligare sänkningar på olika momsområden, inte minst på kulturområdet. Socialdemokraterna genomförde den stora sänkningen av moms på livsmedel. Argumenten har varit fördelningspolitiska, men också att minska inflationen var ett argument. Partiet har velat kombinera momssänkningarna med priskommissioner för att följa upp prisutvecklingen.

En avslutande tolkning är därför att konflikten mellan vad de olika partierna ansett varit en möjligt och önskvärd skattepolitik varit starkare än viljan att hålla fast vid principerna bakom skattereformen. Partierna har utnyttjat det utvidgade handlingsutrymme som funnits att genom riktade skattesänkningar påverka samhällsekonomin, oavsett skattereformens grundläggande principer. Det har resulterat i att den enda generella skattesats som riksdagsmajoriteten införde 1990 har utvecklats till tre skattesatser.

Denna förändring kan vidare ses mot bakgrund av två viktiga institutionella förändringar som ägt rum under perioden. Genom sina regler om två reducerade skattesatser och sin uppsättning av varor och tjänster möjliga att undanta från den generella skattesatsen, skapade de europeiska momsreglerna ny terräng för den som ville omfördela resurser inom ramen för momsen. När budgetprocessen lades om på vid mitten av 1990-talet infördes visserligen praxis att avvikelserna skulle redovisas, men något beslut att de skulle räknas in under utgiftstaket togs aldrig. Detta har gett regeringarna incitament att förlägga stöd på budgetens utgiftssida, i synnerhet när utrymmet under inkomsttaket är fulltecknat. Tillsammans innebär dessa institutionella förändringar incitament att öka momsens differentiering för den som velat stöda vissa sektorer av ekonomin utan att formellt sett öka det stöd som räknas in under utgiftstaket.

Avslutningsvis: Det är svårt att utifrån en studie av skattepolitiken i endast ett land att dra några säkra slutsatser kring de kausala förhållanden som kan förklara avvikelsernas utveckling. För att kunna det krävs jämförande studier där utvecklingen flera länder kan ställas mot varandra över tid. Men mot bakgrund av att 2005 års mervärdesskatteutredning föreslår en tillbakagång till enhetlig beskattning, kan man ändå fråga vilka framtida implikationer denna undersökning kan ha vid en sådan eventuell reform. Om riksdagens ambition är att efter en ny skattereform starkare hålla fast vid principen om enhetlig moms tycks det vara viktigt att kombinera framtida regeländringar i momsen med andra institutionella förändringar. Sådana förändringar kunde genomföras med avsikt att dämpa de incitament som idag finns för riksdagen att låta statens utgifter anta formen av skattesubventioner i stället för stöd på budgetens utgiftssida. Om skatteutgifterna i framtiden räknades in under utgiftstaket och om utgiftstaket dessutom förbands i en närmare relation till budgetens intäktssida skulle riktade skattesänkningar i högre grad likställas med stöd över budgetens utgiftssida. Därutöver behöver betonas att euro-

peisk skattepolitik, så som den kommer till uttryck i mervärdeskattedirektivet, också är en svensk angelägenhet. Kanske en starkare betoning av enhetlighet i den svenska momsen först förutsätter en liknande utveckling i europeisk lagstiftning?

Tabellbilaga

Tabell 1: Beslut om att momsskattesatserna för vissa varor och tjänster skall avvika från normalskattesatsen på 25 procent

År	Varor och tjänster	Förändring av skattesats (%)
1992	Livsmedel, turism inklusive restaurangtjänster	Från 25 till 18
1993	Livsmedel, turism inklusive restaurangtjänster	Från 18 till 21
1993	Turism exklusive restaurangtjänster	Från 21 till 12
1994	Brevbefordran	Från undantag till 12
1995	Bildkonst	Från undantag till 12
1996	Livsmedel	Från 21 till 12
1996	Nyhetstidningar	Från undantag till 6
1996	Biografföreställningar	Från undantag till 6
1997	Kultur, utbildning och idrott	Från undantag till 6
2001	Personbefordran och djurparker	Från 12 respektive 25 till 6
2002	Böcker och tidskrifter	Från 25 till 12
2007	Liftransporter	Från 12 till 6
2012	Restaurangtjänster	Från 25 till 12

Källa: Skatteverket, *Handledning för mervärdesskatt* (Stockholm 2001 och 2009). Samt proposition 2011/12:1. *Förklaring*: Observera att tabellen inte redovisar alla beslut som kan tänkas ha påverkat skatteavvikelse. I tabellen har t.ex. utelämnats beslut rörande undantag från beskattning. För mer detaljerad redogörelse, se Skatteverket 2001 och RiR 2010:11. Notera att turistmomsen från början avsåg serveringstjänster, rumsuthyrning i hotellrörelse inklusive upplåtelse av campingplats m.m. samt personbefordran och transport i skidlift. 1993 ingår inte längre serveringstjänster i turistmomsen och personbefordran liksom transport i skidlift är egna kategorier 2001 och 2007. Sänkt moms på restaurangtjänster införs 2012. Årtalet anger då lagen skulle träda i kraft.

Institutet för Framtidsstudier – Arbetsrapporter: Tidigare utgivning
Institute for Futures Studies – Working Paper Series: Backlist

2000/1–2009/21, see www.framtidsstudier.se.

- 2010/1: Meagher, Gabrielle & Marta Szebehely. *Private financing of elder care in Sweden. Arguments for and against*
- 2010/2: Nedomysl, Thomas & Jan Amcoff. *Is there a hidden potential for rural population growth in Sweden?*
- 2010/3: Gartell, Marie. *The College-to Work Transition during the 1990s. Evidence from Sweden*
- 2010/4: Esser, Ingrid & Tommy Ferrarini. *Family Policy, Perceived Stress and Work-Family Conflict. A Comparative Analysis of Women in 20 Welfare States*
- 2010/5: Baroni, Elisa. *Effects of Sharing Parental Leave on Pensioners' Poverty and Gender Inequality in Old Age. A Simulation in IFSIM*
- 2010/6: Korpi, Martin & Ayse Abbasoğlu Ösgören. *Does Immigration Hurt Low Income Workers? Immigration and Real Wage Income below the 50th Percentile, Sweden 1993-2003*
- 2010/7: Montanari, Ingalill & Kenneth Nelson. *Health Care Developments in EU Member States. Regressing Trends and Institutional Similarity?*
- 2010/8: Kumlin, Johanna. *Har kvinnor och män blivit mer jämnt fördelade över yrken, organisationer och arbetsplatser i Sverige under perioden 1990-2003?*
- 2010/9: Minas, Renate. *(Re)centralizing tendencies within Health Care Services. Implementation of a new idea?*
- 2010/10: Mkandawire, Thandika. *On Tax Efforts and Colonial Heritage in Africa*
- 2010/11: Kuivalainen Susan & Kenneth Nelson. *The Nordic welfare model in a European perspective*
- 2010/12: Strömblad, Per & Bo Bengtsson. *Political Participation of Ethnic Associations. Exploring the Importance of Organisational Level Differences in Resources, Motivation and Recruitment Networks*
- 2010/13: Alm, Susanne, Olof Bäckman, Anna Gavanäs & Johanna Kumlin. *Utsatthetens olika ansikten. Begreppsöversikt och analys*
- 2010/14: Lundqvist, Torbjörn. *Visioner om IKT i arbetslivet. Från distansarbete till arbete när som helst och var som helst?*
- 2010/15: Johansson, Peter. *Sociala rättigheter och migration. Det svenska pensionssystemet i internationella situationer 1946-1993*
- 2011/1: Pelling, Lisa, Charlotta Hedberg & Bo Malmberg, Bo. *Remittances from Sweden. An exploration of Swedish survey data*
- 2011/2: Lindh, Thomas & Ying Hong. *Swedish fertility swings and public expenditure for children*
- 2011/3: Boguslaw, Julia & Eskil Wadensjö. *Humanisterna och den svenska arbetsmarknaden. Underlag till Humanisterna och framtidsamhället: Tre studier och en workshop om humanioras framtid Kulturhuset, Stockholm, den 24 mars 2011*

- 2011/4: Geschwind, Lars & Miriam Terrell. *Vilka var humanisterna? Underlag till Humanisterna och framtidssamhället: Tre studier och en workshop om humanioras framtid Kulturhuset, Stockholm, den 24 mars 2011*
- 2011/5: Stenlås, Niklas. *Vilka blir humanisterna? Underlag till Humanisterna och framtids-samhället: Tre studier och en workshop om humanioras framtid Kulturhuset, Stockholm, den 24 mars 2011*
- 2011/6: Hallberg, Daniel. *Is Early Retirement Encouraged by the Employer? Labor-Demand Effects of Age-Related Collective Fees*
- 2011/7: Avdic, Daniel & Marie Gartell. *The study pace among college students before and after a student aid reform: some Swedish results*
- 2011/8: Bäckman, Olof, Vibeke Jakobsen, Thomas Lorentzen, Eva Österbacka & Espen Dahl. *Dropping out in Scandinavia Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden*
- 2011/9: Gavanäs, Anna & Alexander Darin Mattsson. *Bland Rolexklockor och smutsiga trosor. Om skattereduktioner och segmentering på den svenska hushållstjänstemarknaden*
- 2011/10: Adman, Per & Per Strömblad. *Utopia becoming dystopia? Analyzing political trust among immigrants in Sweden*
- 2011/11: Johansson, Peter. *Den politiska momsdebatten i Sverige efter 1990. Ett bidrag till studiet av skattereformers politiska hållbarhet*

ISSN: 1652-120X

ISBN: 978-91-85619-89-4